Algemene Rekenkamer

Achtergronddocument

Bezuiniging op de zorgtoeslag

Realisatie en effect

Algemene Rekenkamer, Lange Voorhout 8, Postbus 20015, 2500 EA Den Haag

Inhoud

1 Inleiding

Het kabinet-Rutte/Verhagen, dat eind 2010 aantrad, besloot na twee opeenvolgende financiële crises dat de financiële situatie waarin de overheid verkeerde moest worden verbeterd. Het kondigde in het regeerakkoord bezuinigingsmaatregelen af die in totaal een bedrag van € 18 miljard omvatten. In 2011 werden de eerste maatregelen van kracht. Met het bezuinigingspakket zou het tekort in 2012 met € 8 miljard verbeterd worden. In de daaropvolgende jaren zijn verschillende aanvullende bezuinigingspakketten afgekondigd. Op dit moment tellen alle maatregelen tezamen op tot een bezuinigingsopgave van € 51 miljard in 2017.

1.1 Context

In 2011 hebben wij met de publicatie *Bezuinigingsmonitor 2011* (Algemene Rekenkamer, 2011) voor het eerst aandacht besteed aan de lopende bezuinigingsoperatie. Wij lieten in dat rapport zien hoe de bezuinigingen waren ingeboekt in de begrotingen. Wij deden het kabinet de aanbeveling om jaarlijks op Verantwoordingsdag te rapporteren over de mate waarin de budgettaire effecten van de maatregelen uit het regeerakkoord zijn gerealiseerd. Het kabinet-Rutte/Verhagen gaf hieraan invulling met de publicatie van de *18 miljard monitor* (Financiën, 2011). Daarin stond voor alle voorgenomen bezuinigingsmaatregelen vermeld in hoeverre ze daadwerkelijk waren doorgevoerd. De *18 miljard monitor* (Financiën, 2011) werd later opgevolgd door de *30 miljard monitor* (Financiën, 2012).

Tijdens het debat over de regeringsverklaring van 14 november 2012 gaf de minister-president aan dat de *30 miljard monitor* geen vervolg zal krijgen. In de *Verantwoordingsbrief 2012* (AZ, 2013) schreef hij vervolgens dat de budgettaire verantwoording over de bezuinigingen primair via de reguliere begrotingsstukken zal lopen. Daarnaast, zo kondigde de minister-president aan, zal de minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) jaarlijks op Prinsjesdag en op Verantwoordingsdag een Rijksbreed Wetgevingsoverzicht naar de Tweede Kamer sturen, om

inzicht te geven in de voortgang van de bezuinigingsoperatie van het kabinet.

Mede naar aanleiding van deze ontwikkelingen hebben wij recent in een brief naar aanleiding van de begroting 2014 van de minister van Financiën (Algemene Rekenkamer, 2013) aandacht gevraagd voor het belang van goed inzicht in de voortgang en de operationalisering van de bezuinigingsoperatie en de daarmee samenhangende effecten van bezuinigingen in de samenleving.

1.2 Dit onderzoek

Om bij te dragen aan het inzicht in de voortgang en de effecten van de bezuinigingen brengen wij voor een aantal bezuinigingsmaatregelen in kaart of ze zijn doorgevoerd zoals bedoeld en of ze in 2012 het beoogde budgettaire effect hebben gehad. Ook gaan we voor deze maatregelen na welke gevolgen ze hebben gehad voor de prestaties van het Rijk en voor de nagestreefde maatschappelijke effecten. Bij al deze onderzoeksonderdelen bekijken we tevens in hoeverre de Tweede Kamer voldoende is geïnformeerd.

Een van de bezuinigingsmaatregelen die in 2012 de grootste besparing zou moeten opleveren (te weten € 600 miljoen) was de maatregel ‘Bevriezen doelgroep zorgtoeslag’. Deze maatregel staat centraal in dit achtergronddocument. Voordat we in hoofdstuk 3 bespreken wat deze maatregel precies inhoudt, schetsen we in hoofdstuk 2 de zorgtoeslag-systematiek in Nederland.

2 Wat was het zorgtoeslag beleid?

2.1 Doel en doelgroep van de zorgtoeslag

De zorgtoeslag is een inkomensafhankelijke tegemoetkoming om de premie voor de zorgverzekering (inclusief het eigen risico) voor alle huishoudens betaalbaar te houden. De toeslag valt onder de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) en is ingevoerd in 2006, als onderdeel van het nieuwe zorgstelsel. Iedereen die in Nederland woont of werkt, moet een zorgverzekering hebben op grond van de Zorgverzekeringswet (Zwv)[1]. Deze zorgverzekering dekt de standaardkosten van onder meer huisarts, ziekenhuis en apotheek. Hiervoor betaalt de verzekerde een nominale premie. Tot en met 2012 betaalde de verzekerde daarnaast een inkomensafhankelijke bijdrage die werd gecompenseerd door de werkgever. Vanaf 2013 betaalt de werkgever de inkomensafhankelijke premie rechtstreeks.[2]

Wie precies in aanmerking komt voor een zorgtoeslag en hoe de hoogte daarvan wordt vastgesteld, is vastgelegd in de Wet op de zorgtoeslag (Wzt). Minderjarigen hoeven geen premie voor de zorgverzekering te betalen en krijgen dus ook geen zorgtoeslag.

2.2 Ministeriële verantwoordelijkheid

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) gaat vanuit haar verantwoordelijkheid voor betaalbare zorg over de vaststelling van de hoogte van de zorgtoeslag en over de vormgeving van de bijbehorende wetten en regels. De minister van Financiën is wettelijk verantwoordelijk gesteld om de zorgtoeslag uit te voeren. De uitvoering van de zorgtoeslag is opgedragen aan de Belastingdienst. De Belastingdienst betaalt de zorgtoeslag maandelijks uit, tenzij de totale toeslag op jaarbasis minder is dan € 60. In dat geval wordt het bedrag in

---

[1] Gemoedsbezwaarden zijn van deze plicht uitgezonderd. Zij kunnen een ontheffing aanvragen en betalen dan in plaats van premie een bijdrage over hun loon.

[2] In bepaalde gevallen betaalt de loon-, pensioen- of uitkeringsgerechtigde zelf een eigen bijdrage.

één keer uitbetaald. Een totale jaarlijkse toeslag van minder dan € 24 wordt niet uitbetaald.
De zorgtoeslag hoeft maar één keer te worden aangevraagd. Eenmaal toegekend loopt de zorgtoeslag ieder jaar vanzelf door. Verzekerden hebben wel de verplichting om de Belastingdienst in te lichten over alles wat van invloed kan zijn op het recht op en de hoogte en duur van de zorgtoeslag.

2.3 Rechthebbenden

Voor het recht op zorgtoeslag is het inkomen van de verzekerde en zijn of haar gezinsleden van belang. Woont de verzekerde niet alleen, dan telt ook het inkomen van zijn of haar toeslagpartner mee. Een toeslagpartner kan een echtgenoot of levenspartner zijn, maar ook een vriend, vriendin, broer of zus. Een minderjarig kind is geen toeslagpartner.
Het recht op zorgtoeslag wordt als volgt berekend.

Stap 1: Berekening van de normpremie
De normpremie wordt berekend op basis van de volgende formule:
(vastgesteld % drempelinkomen) * (wettelijk minimumloon)[3] + (vastgesteld % toetsingsinkomen) * (verzamelinkomen – wettelijk minimumloon).

Voor zowel het percentage voor het drempelinkomen als voor het toetsingsinkomen (het deel boven het wettelijk minimumloon) worden de percentages wettelijk vastgesteld, waarbij onderscheid wordt gemaakt naar een verzekerde mét partner en een verzekerde zónder partner. Deze percentages worden in de zorgtoeslag respectievelijk het norm- en het afbouwpercentage genoemd.

Stap 2: Vaststelling standaardpremie
De standaardpremie is de jaarlijks geraamde gemiddelde nominale premie voor een zorgverzekering, plus het geraamde gemiddelde bedrag dat de verzekerde moet betalen vanwege het verplichte eigen risico.
De standaardpremie wordt jaarlijks door de minister van VWS vastgesteld in de Regeling houdende vaststelling van de standaardpremie.

[3] Zoals vastgesteld voor januari van dat jaar.

De vastgestelde standaardpremies bedroegen de afgelopen jaren:

2006	€ 1.015
2007	€ 1.059
2008	€ 1.200
2009	€ 1.209
2010	€ 1.262
2011	€ 1.375
2012	€ 1.426
2013	€ 1.478

Stap 3: Vaststelling zorgtoeslag
De zorgtoeslag is gelijk aan het verschil tussen normpremie en standaardpremie. Is de standaardpremie hoger dan de normpremie, dan is het verschil de zorgtoeslag waarop recht bestaat.

Op basis van deze berekeningssystematiek hebben sinds de instelling van de zorgtoeslag in 2006 mensen met een inkomen tot net boven 1,5 keer modaal recht op zorgtoeslag. Door de stijging van de zorguitgaven, en als gevolg daarvan de standaardpremies, is het recht op zorgtoeslag inmiddels licht opgeschoven naar inkomens boven 1,5 keer modaal. Ten tijde van de totstandkoming van het regeerakkoord van het kabinet-Rutte/Verhagen was de verwachte stijging van de zorguitgaven dusdanig dat bij gelijkblijvend beleid op een gegeven moment ook mensen met een inkomen van twee keer modaal recht zouden krijgen op zorgtoeslag.

2.4 Ontwikkeling kerncijfers

Tabel 1 toont hoe de ramingen en de realisaties van de zorgtoeslag zich hebben ontwikkeld in de afgelopen jaren. We zijn uitgegaan van de ramingen en de realisaties uit de begrotingen en jaarverslagen, die zijn opgesteld op kasbasis. Dit betekent dat de bedragen betrekking hebben op de uitgaven en inkomsten die in het betreffende jaar zijn gedaan (onafhankelijk van de vraag of ze betrekking hebben op eerdere jaren).

Tabel 1 Historische verschillen begrote en gerealiseerde uitgaven zorgtoeslag (in € miljard) op kasbasis

Jaar	Begroot	Gerealiseerd	Over-/onderschrijdingen
2006	2,60	2,53	-0,07
2007	2,81	2,77	-0,04
2008	3,65	3,33	-0,32
2009	3,80	4,07	0,27
2010	3,96	4,59	0,63
2011	4,73	4,70	-0,03

Bron: Begrotingen VWS 2006-2011 en internetbijlagen Financieel Jaarverslag Rijk 2006-2011

Tabel 1 laat zien dat tot en met geen sprake is geweest van structurele over- of onderschrijdingen in de zorgtoeslag ramingen.

In tabel 2 hieronder is te zien hoe de uitgaven voor de zorgtoeslag zich hebben ontwikkeld sinds de introductie van de regeling in 2006. Hierbij maken we gebruik van de realisatiegegevens van de uitvoerder van de zorgtoeslag, de Belastingdienst. De uitgaven en inkomsten zijn aan de verschillende jaren toegerekend, onafhankelijk van wanneer de uitgave of ontvangst zich heeft voorgedaan (oftewel: op transactiebasis).
De getallen in tabel 2 kunnen daardoor afwijken van de getallen in tabel 1, die een berekening op kasbasis weergeeft.

Tabel 2 Ontwikkeling uitgaven aan zorgtoeslag op transactiebasis

Jaar	**Bedrag (in € miljard)**[4]
2006	2,344
2007	2,432
2008	3,154
2009	3,468
2010	3,881
2011	4,715

Bron: opgave Belastingdienst

Uit tabel 2 is af te leiden dat tussen 2006 en 2011 de feitelijke uitgaven aan zorgtoeslag meer dan verdubbeld zijn, van ruim € 2,3 miljard naar ruim € 4,7 miljard. De oplopende kosten van de zorgtoeslag zijn voor een belangrijk deel toe te schrijven aan de stijging van de standaardpremie voor de zorgverzekering ten opzichte van de inkomensontwikkeling. De standaardpremie is van 2006 tot 2011 met ruim 35% toegenomen van ruim € 1.015 tot € 1.375 per jaar.

Tezamen met de totale uitgaven aan zorgtoeslag zijn ook het aantal ontvangers en de gemiddelde zorgtoeslag per ontvanger gestegen tussen 2006 en 2011; zie tabel 3 hierna. Het aantal ontvangers is gestegen met 15,5%, en de gemiddelde zorgtoeslag per ontvanger met 63,6%.

[4] Het betreft hier verplichtingenstanden per 20 augustus 2013.

Tabel 3 Ontwikkeling aantal ontvangers zorgtoeslag en gemiddelde zorgtoeslag per ontvanger

Jaar	Aantal ontvangers[5] (in miljoen)	Gemiddelde zorgtoeslag per ontvanger (in €)
2006	4,904	478
2007	4,822	504
2008	5,028	627
2009	5,152	673
2010	5,398	719
2011	5,730	823

Bron: opgave Belastingdienst

[5] In deze nota zijn 'ontvangers' gelijk aan zogenoemde zorgtoeslag huishoudens. Die bestaat uit de aanvrager/ontvanger en zijn/haar eventuele Awir-partner. Inwonende meerderjarigen zijn hierbij aparte entiteiten.

3 Hoe is het beleid voor de zorgtoeslag veranderd?

De maatregel waar ons onderzoek zich primair op richt, 'Bevriezen doelgroep zorgtoeslag', bespreken we in § 3.1. Aangezien we ook een beeld willen geven van de (verwachte) ontwikkeling van de uitgaven aan zorgtoeslag zijn nog drie andere maatregelen relevant. De eerste, de 'Vermogenstoets op zorgtoeslag', is ook aangekondigd door het kabinet-Rutte/Verhagen. De twee andere maatregelen komen uit het begrotingsakkoord van 2013: de maatregel 'compensatie laagste inkomens voor verhoging eigen risico' en de maatregel 'verhoging zorgtoeslag als onderdeel van het koopkrachtreparatiepakket'. Deze drie maatregelen behandelen we in § 3.2. In § 3.3 ten slotte, bespreken we welke informatie in de begrotings- en verantwoordingsstukken wordt gegeven over de zorgtoeslagmaatregelen.

3.1 Bezuinigingsmaatregel 'Bevriezen doelgroep zorgtoeslag'

Eén van de maatregelen met het grootste (beoogde) budgettaire gevolg van het kabinet-Rutte/Verhagen is het bevriezen van de doelgroep voor de zorgtoeslag. Dit is maatregel F2 uit het regeerakkoord van het kabinet-Rutte/Verhagen. Het doel van de maatregel is om de doelgroep van de zorgtoeslag te beperken door huishoudens[6] een groter deel van hun inkomen aan zorg te laten betalen voordat ze in aanmerking komen voor zorgtoeslag. Om dit te bereiken is in de financiële bijlage van het regeerakkoord (2010) aangegeven dat de normpercentages voor alleenstaanden en meerpersoonshuishoudens vanaf 2012 in vier gelijke stappen worden verhoogd van 2,7% naar 3,5% respectievelijk van 5% naar 7%, en het afbouwpercentage van 5% naar 6,5% in 2015.

Op 6 december 2011 zijn de normpercentages en het afbouwpercentage aangepast door middel van het Besluit percentages drempel- en

[6] Daar waar we in deze nota spreken over huishoudens doelen we op zorgtoeslag huishoudens, zie ook noot 5

toetsingsinkomen zorgtoeslag. Tabel 4 hieronder toont het resultaat hiervan.

Tabel 4 Aanpassingen norm- en afbouwpercentages

	Normpercentage				Afbouwpercentage	
	Alleenstaand		Met partner		Alleen of met partner	
Jaar	Was	Wordt	Was	Wordt	Was	wordt
2012	2,730	2,930	5,030	5,530	5,06	5,435
2013	2,745	3,145	5,045	6,045	5,09	5,840
2014	2,760	3,360	5,060	6,560	5,12	6,245
2015	2,775	3,575	5,090	7,090	5,15	6,650
2016	2,790	3,590	5,105	7,105	5,18	6,680

Bron: *Besluit percentages drempel- en toetsingsinkomen zorgtoeslag* (2011)

Tabel 4 laat zien dat de percentages conform het voornemen uit het regeerakkoord met vier gelijke stappen zijn verhoogd van 2012 tot en met 2015. De percentages zelf komen echter niet overeen met de percentages die in het regeerakkoord worden genoemd (bijvoorbeeld in 2015: 3,575% ≠ 3,5%, 7,090% ≠ 7% en 6,5% ≠ 6,65%). Dit komt door de uitgangspercentages die zijn gebruikt in het regeerakkoord. Deze waren voor publicatie van het regeerakkoord al verhoogd in het *Besluit percentages drempel- en toetsingsinkomen zorgtoeslag* (2010), om de uitgaven aan zorgtoeslag in te dammen.

3.2 Overige maatregelen zorgtoeslag 2012-2013

3.2.1 Vermogenstoets op zorgtoeslag

Naast het bevriezen van de doelgroep van de zorgtoeslag was in het regeerakkoord van 2010 nóg een maatregel aangekondigd: een vermogenstoets op zorgtoeslag (maatregel F17). Hiermee wilde het kabinet bereiken dat huishoudens die beschikken over een box 3-vermogen boven de inkomstenbelastingvrijstelling plus € 80.000, hun recht op zorgtoeslag zouden verliezen. Deze maatregel zou met ingang van 2013 ingaan.

De maatregel is uitgewerkt in een *voorstel voor wijziging van de Wet op de zorgtoeslag, in verband met de introductie van een vermogenstoets* (z.d.) van de minister van VWS en staatssecretaris van Financiën. Dit voorstel is op 15 december 2011 aangenomen in de Tweede Kamer en op 3 april 2012 door de Eerste Kamer (Financiën, 2012a). De maatregel is daarmee op 1 januari 2013 in werking getreden.

3.2.2 Compensatie laagste inkomens voor verhoging eigen risico

In het begrotingsakkoord van 2013 is besloten om het verplichte eigen risico bij de zorgverzekering met € 115 te verhogen van € 235 tot € 350. Hierbij is voorts afgesproken dat de maximumzorgtoeslag met € 115 per persoon zal worden verhoogd als compensatie voor de verhoging van het eigen risico. Huishoudens met een inkomen tot het wettelijk minimumloon worden zo volledig gecompenseerd voor de verhoging van het verplicht eigen risico. Huishoudens met een inkomen boven het wettelijk minimumloon ontvangen minder extra zorgtoeslag en dus minder compensatie.

De maatregel is doorgevoerd in het *Besluit percentages drempel- en toetsingsinkomen zorgtoeslag* (2012). Hierbij zijn de normpercentages voor alleenstaanden en voor meerpersoonshuishoudens structureel verlaagd met respectievelijk 0,6%-punt en 1,2%-punt vanaf 2013. Het afbouwpercentage is structureel verhoogd met 0,923%-punt vanaf 2013.

3.2.3 Verhoging zorgtoeslag als onderdeel van het koopkracht-reparatiepakket

In het begrotingsakkoord 2013 is voorts besloten tot een verhoging van het algemene btw-tarief van 19% naar 21%. Om negatieve gevolgen hiervan voor de laagste inkomens te voorkomen is besloten om de zorgtoeslag voor de laagste inkomens te verhogen en te werken met een steilere afbouw. De verhoging van de zorgtoeslag vergt een verlaging van het normpercentage voor eenpersoonshuishoudens met 0,6%-punt en voor meerpersoonshuishoudens met 0,4%-punt. De verhoging van het afbouwpercentage heeft als doel het budgettaire beslag van de zorgtoeslag gelijk te houden. Het afbouwpercentage moet daartoe met 1,7%-punt worden verhoogd. Volgens het *Besluit percentages drempel- en toetsingsinkomen zorgtoeslag* (2012) hebben deze aanpassingen als gevolg dat de laagste inkomens fors meer zorgtoeslag ontvangen, maar dat het aantal rechthebbenden op zorgtoeslag fors daalt. Deze aanpassingen zijn doorgevoerd in *Besluit percentages drempel- en toetsingsinkomen zorgtoeslag* (2012) tegelijkertijd met de aanpassing van de percentages in het kader van de compensatie van het hogere verplichte eigen risico.

3.3 Informatie in begroting en jaarverslag

In deze paragraaf gaan we alleen in op de maatregel 'Bevriezen doelgroep zorgtoeslag', omdat deze al in 2012 in is gegaan. De overige zijn ingegaan in 2013 en daarvan is op het moment van schrijven nog geen jaarverslag beschikbaar.

3.3.1 Informatie in de begroting 2012

In de begroting voor 2012 van het Ministerie van VWS (VWS, 2011) is aangegeven dat er een aanpassing plaatsvindt van de norm- en afbouwpercentages voor de zorgtoeslag, om de beoogde budgettaire opbrengst te realiseren.

3.3.2 Informatie in het jaarverslag 2012

In geen van de jaarverslagen van het Rijk is vermeld dat de norm- en afbouwpercentages voor de zorgtoeslag zijn gewijzigd conform het voornemen uit de VWS-begroting voor 2012.

4 Wat is er bespaard met de bezuinigingsmaatregel(en)?

In dit hoofdstuk gaan we in op de realisatie van de bezuiniging die was beoogd met de maatregel 'Bevriezen doelgroep zorgtoeslag'. In § 4.1 en 4.2 kijken we terug op het inboeken en het realiseren van de beoogde bezuiniging in 2012. In § 4.3 blikken we vooruit op de realisatie van de bezuinigingen op de zorgtoeslag in 2013 en daarna. Hierbij zullen we ook de andere maatregelen die in hoofdstuk 3 besproken zijn meenemen.

4.1 Beoogde besparing op uitgaven zorgtoeslag

In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte/Verhagen zijn de budgettaire gevolgen van de maatregel 'Bevriezen doelgroep zorgtoeslag' (nummer F2) opgenomen. Het doel van deze maatregel is om het budgettaire beslag van de zorgtoeslag constant te houden in de periode tussen 2010 en 2015. Voorkomen moet worden dat het aantal huishoudens dat zorgtoeslag ontvangt sterk oploopt. Uit de financiële bijlage van het regeerakkoord blijkt dat met de maatregel vanaf 2012 een besparing op de uitgaven aan zorgtoeslag van € 600 miljoen was beoogd, oplopend naar een structurele besparing van € 2,9 miljard (zie tabel 5).

Tabel 5 Omvang bezuiniging 'Bevriezen doelgroep Zorgtoeslag' (in € miljard)

2012	2013	2014	2015	structureel
-0,6	-1,3	-1,7	-2,1	-2,9

Bron: regeerakkoord kabinet-Rutte/Verhagen

In tabel 6 is aangegeven hoe de uitgaven aan zorgtoeslag zich naar verwachting zouden ontwikkelen na het inboeken van de maatregelen.

Tabel 6 Uitgavenraming zorgtoeslag na inboeken ombuiging (in € miljard)

	2012	2013	2014	2015
Uitgavenraming vóór middellangetermijnverkenning[7]	5,014	5,068	5,622	6,308
Macromutatie middellangetermijnverkenning[8]	-0,322	-0,037	-0,054	-0,502
Uitgavenraming middellangetermijnverkenning	4,692	5,031	5,568	5,806
Inboeking ombuiging F2	-0,6	-1,3	-1,7	-2,1
Inboeking ombuiging F17[9]	0	-0,17	-0,17	-0,17
Uitgavenraming in *Startnota*	4,092	3,561	3,699	3,537

Bron: gegevens in de eerste rij uit *begroting VWS 2011* (VWS, 2010); gegevens uit overige rijen uit *Startnota* (Financiën, 2010).

Tabel 6 laat zien dat de maatregelen (inclusief bedragen) uit het regeerakkoord van 2010 één-op-één zijn overgenomen in de *Startnota* en daarmee in de Rijksbegroting.

4.2 Gerealiseerde besparing op uitgaven zorgtoeslag 2012

Met behulp van het ramingsmodel waarmee het CPB de zorgtoeslaguitgaven raamt, kan worden bepaald wat het budgettaire effect van de maatregel is geweest. Met het model kan namelijk worden nagegaan wat de uitgaven aan zorgtoeslag in 2012 zouden zijn geweest als de maatregel níet ingevoerd zou zijn.[10] Hieruit blijkt dat, indien de norm- en afbouwpercentages voor 2012 niet waren verhoogd, de uitgaven € 548 miljoen hoger zouden zijn uitgevallen. Dit betekent dat met de maatregel 91% van de vooraf beoogde € 600 miljoen aan besparing op de zorgtoeslaguitgaven is gerealiseerd.

Dit wil echter niet zeggen dat de beoogde daling van de uitgaven aan zorgtoeslag in 2012 is gerealiseerd. In 2012 is volgens het *jaarverslag VWS 2012* (VWS, 2013) in het totaal € 5,263 miljard uitgegeven aan

---

[7] De middellangetermijnverkenning is een raming van het Centraal Planbureau die aan het begin van elke verkiezingscyclus wordt gepubliceerd. Deze verkenning wijkt af van de andere ramingen doordat ze een periode van vier jaar beslaat. Ze biedt een uitgangspunt voor de beleidsvorming binnen politieke partijen en tijdens de coalitieonderhandelingen na de verkiezingen.

[8] Een macromutatie is een aanpassing van de ramingen van de uitgaven aan zorgtoeslag naar aanleiding van nieuwe economische ramingen, en daarmee de inkomensontwikkeling, van het Centraal Planbureau (CPB), in dit geval de middellangetermijnverkenning. Aangezien de uitkomsten van de middellangetermijnverkenning al bekend waren tijdens de coalitieonderhandelingen en de ingeboekte besparing is gebaseerd op de geraamde uitgaven na de middellangetermijnverkenning, staat deze macromutatie los van de bezuinigingsmaatregel.

[9] Vermogenstoets op zorgtoeslag; zie hoofdstuk 2.

[10] Dit betreft een raming. Doordat in het model dat het Centraal Planbureau gebruikt nog jaren na realisatie gegevens worden aangepast die betrekking hebben op 2012, kan het definitieve effect van de maatregel ook pas jaren later worden vastgesteld.

zorgtoeslag. Daarnaast zijn er is volgens het *jaarverslag VWS 2012* (VWS, 2013) ontvangsten[11] aan zorgtoeslag ten bedrage van € 669 miljoen. Dit resulteert in een nettobedrag aan uitgaven voor zorgtoeslag van € 4,594 miljard in 2012. Afgezet tegen de uitgavenraming middellangetermijnverkenning (€ 4,692 miljard), betekent dit dat in 2012 uiteindelijk netto € 98 miljoen minder is uitgegeven. Hiermee is van de beoogde daling van de uitgaven aan zorgtoeslag in 2012 van € 600 miljoen 16,3% gerealiseerd.

In tabel 7 hieronder is weergegeven hoe de raming (en uiteindelijk de realisatie) van de zorgtoeslaguitgaven zich gedurende het jaar heeft ontwikkeld. Het startpunt hierbij is de uitgavenraming na het inboeken van de maatregel 'Bevriezen doelgroep zorgtoeslag' in de *Startnota* (Financiën, 2010), en het loopt door tot de realisatie van de uitgaven aan zorgtoeslag in het *jaarverslag VWS 2012* (VWS, 2013).

Tabel 7 Ontwikkeling budget zorgtoeslag 2012 (in € miljard)

Nota	**Mutatie**	**Budget***	**Reden mutatie**
Startnota	-	4,092	-
Begroting VWS 2012	+0,057	4,149	Macromutatie n.a.v. *Macro Economische Verkenning 2012* (CPB, 2012a)
Voorjaarsnota 2012	+0,280	4,429	Macromutatie n.a.v. *Centraal Economisch Plan 2012* (CPB, 2012b)
Najaarsnota 2012	+0,146	4,575	Macromutatie n.a.v. *Macro-Economische Verkenning 2013* (CPB, 2013)
Jaarverslag VWS 2012	+0,019	4,594**	-
Totaal	**+0,502**	-	**-**

* In tegenstelling tot tabel 2, die bedragen op transactiebasis bevat (uitgaven en ontvangsten worden toegerekend aan het jaar waarop ze betrekking hebben), zijn deze gegevens op kasbasis (alle uitgaven en ontvangsten in een bepaald jaar, onafhankelijk van het jaar waarop ze betrekking hebben).

** In het *Financieel Jaarverslag Rijk* 2012 (Financiën, 2013a) is een bedrag opgenomen dat €14 miljoen hoger is dan dit bedrag uit het VWS-jaarverslag. Het Ministerie van Financiën geeft aan dat komt door een onjuiste interpretatie van de standen.

Bronnen: *Startnota* (Financiën, 2010), *begroting VWS 2012* (VWS, 2011), *Eerste suppletoire begroting VWS 2012* (VWS, 2012a), *Tweede suppletoire begroting VWS 2012* (VWS, 2012b), *jaarverslag VWS 2012* (VWS, 2013)

Raming van de uitgaven zorgtoeslag

De meerjarige raming van de uitgaven aan zorgtoeslag, zoals opgenomen in de begroting van VWS, zijn gebaseerd op berekeningen van het CPB. Het CPB raamt de uitgaven aan zorgtoeslag in een model genaamd MIMOSI. Dit is een ramingsmodel dat een centrale rol vervult bij het ramen van alle sociale zekerheidsuitgaven. Op basis van inkomensgegevens van het CBS uit 2002, die jaarlijks door het CPB worden aangepast door ze te herwegen, berekent het CPB meerjarig bedragen voor de uitgaven aan zorgtoeslag. Dit wordt de microsom genoemd. Deze microsom wordt gecorrigeerd met een bedrag op basis

[11] Dit betreft vooral terugstortingen van eerder ten onrechte uitgekeerde zorgtoeslag.

van de realisatie van de uitgaven aan zorgtoeslag van het jaar daarvoor om tot de zogenoemde macrosom. Het CPB verstrekt deze macrosom aan (onder meer) het Ministerie van Financiën en het Ministerie van VWS. In voorkomende gevallen past het Ministerie van Financiën en/of het Ministerie van VWS de door het CPB aangeleverde ramingen van de zorgtoeslag uitgaven aan voordat ze in de begroting belanden. Zij hanteren namelijk een andere ontwikkeling van de nominale premie, die aan de basis ligt van de zorgtoeslag, dan het CPB, doordat er verschillen kunnen optreden in de inschatting van de budgettaire gevolgen van het beleid.

De raming van de zorgtoeslag uitgaven wordt gedurende het jaar aangepast op basis van de meest recente macro-economische inzichten van het CPB, bijvoorbeeld na het Centraal Economisch Plan (CEP) en de Macro-Economische Verkenning (MEV). Deze recente macro-economische inzichten worden in dit geval meerjarig verwerkt in de begroting, zodat de meerjarenraming van de uitgaven zorgtoeslag ten alle tijden aansluit bij de op dat moment geldende macro-economische inzichten.

Voor 2012 is een relatief groot verschil opgetreden tussen de raming en de realisatie van de uitgaven aan zorgtoeslag. Dit wordt voor een belangrijk deel verklaard door onvoorziene ontwikkelingen in de exogenen, zoals de inkomensverdeling en de nominale premie (die van buiten het model komt en die niet door dat model wordt verklaard) met name door de tegenvallende economische groei. Doordat constant de meest recente macro-economische inzichten worden verwerkt in de begroting zijn de meerjarenramingen van de uitgaven aan zorgtoeslag aangepast op de lagere dan verwachte economische groei. Het verschil tussen de raming en de realisatie van de uitgaven aan zorgtoeslag in 2012 heeft dan ook niet geleid tot een aanpassing van de ramingsmethodiek van de uitgaven aan zorgtoeslag,

Deze tegenvaller in de ontwikkeling van de uitgaven aan zorgtoeslag kan aan verschillende factoren worden toegeschreven:

- De inkomensverdeling en/of de nominale premies en/of de economische groei hebben zich anders ontwikkeld dan verwacht. Dit is de belangrijkste oorzaak, aangezien de macromutaties tot en met de Najaarsnota hierop betrekking hebben (zie tabel 7 hierboven).
- De uitgaven aan zorgtoeslag in 2012 zijn gerealiseerde kasuitgaven minus kasinkomsten (‘netto’). Dit betreft de voorschotten uit dat jaar alsmede de ontvangsten en uitgaven betrekking hebbend op de verstrekte zorgtoeslag over vorige jaren. De raming daarentegen is op transactiebasis en betreft dus de netto-uitgaven aan zorgtoeslag

die betrekking hebben op 2012, onafhankelijk van het jaar waarin ze daadwerkelijk hebben plaatsgevonden. Doordat het voorschot van de zorgtoeslag in 2012 wordt gebaseerd op het geschatte inkomen van de rechthebbende voor dat jaar, en de definitieve afrekening plaatsvindt na afloop van het jaar en/of naar aanleiding van de aangifte inkomstenbelasting (die voor zelfstandigen vier jaar kan na-ijlen), kunnen er verschillen ontstaan tussen raming en realisatie.

- De raming is gebaseerd op rechthebbenden en de realisatie op ontvangers. Doordat niet alle rechthebbenden zorgtoeslag aanvragen (en ontvangen), kan ook dit leiden tot verschillen.

De tegenvaller in de uitgaven aan zorgtoeslag van € 502 miljoen in 2012 is niet gecompenseerd door ergens anders te bezuinigen (dan wel lasten te verzwaren), omdat de zorgtoeslag onder het inkomstenkader valt.[12] Niet-beleidsmatige tegenvallers onder het inkomstenkader hoeven namelijk niet te worden gecompenseerd, vanwege het systeem van automatische stabilisatie,[13] en 'lopen' rechtstreeks in het EMU-saldo.[14] In 2012 heeft de tegenvallende ontwikkeling van de uitgaven aan zorgtoeslag geleid tot een verslechtering van het EMU-saldo van 0,08%.[15]

4.3 Voortgang geplande bezuinigingen 2013-2017

In hoofdstuk 3 is aangegeven dat in het begrotingsakkoord 2013 twee maatregelen zijn opgenomen die zorgen voor nieuwe mutaties in de begrote uitgaven aan de zorgtoeslag. Dit is terug te zien in tabel 8, waarin de ontwikkeling van de ramingen van de uitgaven aan zorgtoeslag voor 2013 tot en met 2017 is weergegeven.

---

[12] De zorgtoeslag valt in het inkomstenkader omdat zij gevolgen heeft voor de lasten van burgers en de hoogte ervan direct is gekoppeld aan de ontwikkeling van de zorgpremies (die ook onderdeel zijn van het inkomstenkader).

[13] Dit betekent dat mee- en tegenvallende inkomsten als gevolg van conjuncturele ontwikkelingen in beginsel ten gunste of ten laste komen van het EMU-saldo (zie noot 13 voor uitleg van dit begrip). De gedachte hierachter is dat de inkomstenkant van de begroting afhankelijk is van de conjunctuur. Door niet te reageren op wijzigingen in de belasting- en premieontvangsten als gevolg van de conjunctuur kan het EMU-saldo 'mee ademen' met de economische ontwikkeling. Het begrotingsbeleid draagt daarmee vanzelf bij aan het dempen van de economische conjunctuur.

[14] De landen van de Economische en Monetaire Unie (EMU) gebruiken dezelfde definities voor de staatsschuld en het begrotingssaldo: EMU-schuld en EMU-saldo. Het EMU-saldo is het totaal aan inkomsten minus de uitgaven van de rijksoverheid, sociale fondsen en lokale overheden.

[15] Gebaseerd op het bruto binnenlands product 2012 van € 600,6 miljard, zoals vermeld in het *Financieel Jaarverslag Rijk 2012* (Financiën, 2013a).

Tabel 8 Uitgavenraming zorgtoeslag 2013-2017 in verschillende budgettaire nota's (in € miljard)

Raming	2013	2014	2015	2016	2017
Middellangetermijnverkenning	5,0	5,5	5,8	-	-
Startnota kabinet-Rutte/Verhagen	3,6	3,7	3,5	-	-
Begroting VWS 2012	3,6	3,7	3,3	3,5	-
Begroting VWS 2013 (inclusief begrotingsakkoord 2013)	4,9	4,7	4,7	5,3	5,9
Startnota kabinet-Rutte/Asscher	4,8	4,5	4,7	5,0	5,4
Begroting VWS 2014*	4,8	4,1	4,5	4,3	4,6

* In hoofdstuk 6 komen we kort terug op de voornemens die geformuleerd zijn in het aanvullende bezuinigingspakket van Prinsjesdag 2013 (verwerkt in de begroting VWS 2014).
Bronnen: *Startnota* (Financiën, 2010), *begroting VWS 2012* (VWS, 2011), b*egroting VWS 2013*, (VWS, 2012c), *Startnota* (Financiën, 2012b) en *begroting VWS 2014* (VWS, 2013b)

Tabel 8 laat zien dat de maatregelen uit het begrotingsakkoord van 2013 de ombuigingen van het kabinet-Rutte/Verhagen grotendeels teniet hebben gedaan.[16] Het geraamde budgettaire beslag van de zorgtoeslag is in 2013 op € 200 miljoen na weer terug op het niveau van voor de bezuinigingen die waren aangekondigd door het kabinet-Rutte/Verhagen. Beide maatregelen zijn compensaties voor andere maatregelen (verhoging van het eigen risico in de zorg en verhoging van de btw), waarbij netto een bezuiniging overblijft. Er is hier dus geen sprake van het terugdraaien van de bezuiniging van € 18 miljard, maar een verschuiving van maatregelen waarmee de € 18 miljard zou worden behaald.

4.4 Informatie in begroting en jaarverslag

4.4.1 Informatie in de begroting 2012

In de begroting voor 2012 van het Ministerie van VWS (VWS, 2011) is aangegeven dat in 2012 een besparing van € 0,6 miljard op de netto-uitgaven aan zorgtoeslag moest worden gerealiseerd. Hierbij is niet aangegeven wat de meerjarige nagestreefde besparing op de uitgaven aan zorgtoeslag is.

[16] Deze maatregelen zorgen voor een hogere zorgtoeslag voor huishoudens met lagere inkomens en minder zorgtoeslag voor middeninkomens. De wijzigingen in het kader van het koopkracht-reparatiepakket van het begrotingsakkoord van 2013 zijn budgettair neutraal. Alleen de wijzigingen in het kader van de compensatie van de verhoging van het eigen risico hebben invloed op het budgettaire beslag van de zorgtoeslag. Deze wijziging leidt naar verwachting tot een toename van het beslag met structureel € 560 miljoen met ingang van 2013 (VWS, 2011))

4.4.2 Informatie in het jaarverslag 2012

In het jaarverslag over 2012 van het Ministerie van VWS (VWS, 2013) staat dat de gerealiseerde zorguitgaven € 5,263 miljard bedragen. Daarnaast is aangegeven dat de zorgtoeslagontvangsten voor 2012 € 669 miljoen bedragen. Er wordt geen saldo van deze bedragen gegeven. Dit saldo zou de netto realisatie opleveren, die vergelijkbaar is met de ramingen (waarin ook netto bedragen staan). Ook is niet aangegeven in hoeverre de beoogde besparing is gerealiseerd, en wat eventuele oorzaken voor afwijkingen zijn.

In het *Financieel Jaarverslag Rijk 2012* (Financiën, 2013a) is aangegeven dat er in 2012 sprake was van een tegenvaller in de uitgaven aan zorgtoeslag van € 0,5 miljard ten opzichte van de geraamde uitgaven uit de begroting 2012. Hierbij is niet direct een toelichting opgenomen, maar wordt verwezen naar internetbijlage 2 (*de uitgaven en niet-belastingontvangsten*). In deze bijlage is aangegeven dat de tegenvaller is ontstaan doordat de raming voor de zorgtoeslag gedurende het begrotingsjaar bijgesteld is op basis van de actuele ramingen (CEP en MEV) van het CPB. Een eventuele beleidsmatige conclusie wordt hierbij niet getrokken.

5 Wat is het gevolg voor de beleidsprestaties van het Rijk?

In dit hoofdstuk bekijken we welke gevolgen de bezuinigingsmaatregel 'Bevriezen doelgroep zorgtoeslag' heeft voor de prestaties van het Rijk - in dit geval: voor de ontwikkeling van de gemiddelde zorgtoeslag die rechthebbenden ontvangen en het aantal ontvangers van zorgtoeslag. In § 5.1 bekijken we eerst welke gevolgen van de maatregel werden verwacht op het moment de bezuiniging werd ingeboekt. In § 5.2 gaan we na in hoeverre die gevolgen voor de zorgtoeslag zich in 2012 ook daadwerkelijk hebben voorgedaan. In § 5.3 bespreken we hoe de Tweede Kamer over deze ontwikkelingen is geïnformeerd in de begrotings- en verantwoordingsstukken van 2012.

5.1 Geraamde gevolgen voor beleidsprestaties

Welke verwachte ontwikkeling in de prijs (p) en/of de hoeveelheid (q) onderbouwt de ingeboekte bezuiniging? Om deze vraag te beantwoorden hebben we het geraamde aantal ontvangers van zorgtoeslag (q) in 2012 voordat de maatregel was ingeboekt en het geraamde aantal ontvangers nadat de maatregel was ingeboekt naast elkaar gelegd. Op basis van de geraamde totale uitgaven aan zorgtoeslag hebben we de geraamde gemiddeld uitgekeerde zorgtoeslag (p) 2012 voor het inboeken en na het inboeken van de maatregel berekend. Tabel 9 geeft een overzicht.

Tabel 9 Geraamde ontwikkeling gemiddelde zorgtoeslag en aantal ontvangers

	Gemiddelde zorgtoeslag (p)	**Aantal ontvangers (q)***	**Uitgaven aan zorgtoeslag (p*q)**
Raming voor inboeken maatregel	€ 738	6,36 miljoen	€ 4.692 miljoen**
Raming na inboeken maatregel	€ 688	5,95 miljoen	€ 4.092 miljoen
Verschil	- € 50	- 0,41 miljoen	- € 600 miljoen

* Het aantal ontvangers in deze tabel komt uit het ramingsmodel van het CPB. Dit aantal verschilt van het aantal ontvangers dat de Belastingdienst hanteert, omdat het CPB raamt op basis van een inkomenpanel.

** Aangezien de raming van het aantal ontvangers, die wij van het CPB gekregen hebben, betrekking heeft op de stand na de middellangetermijnverkenning (MLT) hebben wij hier het bedrag genomen uit de begroting VWS 2011 (VWS 2010) min de macromutatie MLT uit de Startnota (Financiën, 2010).

Tabel 9 laat zien dat de bezuiniging voor 2012 niet alleen onderbouwd wordt door een ingreep in de het aantal ontvangers, de doelgroep. Naast een beperking van de doelgroep van 410.000 ontvangers in 2012 ten opzichte van de raming zonder maatregel, zal ook de gemiddelde zorgtoeslag, die de resterende ontvangers krijgen, dalen, en wel met € 50,-.

5.2 Gerealiseerde gevolgen voor beleidsprestaties

Hoe hebben de prijs (p) en/of de hoeveelheid (q) zich na het doorvoeren van de bezuinigingsmaatregel ontwikkeld? Tabel 10 geeft inzicht in de ontwikkeling van de gemiddelde zorgtoeslag, het aantal ontvangers en de geraamde uitgaven tussen het moment kort voordat de maatregel werd ingeboekt, en de realisatie van de zorgtoeslag in 2012.

Tabel 10 Ontwikkeling gemiddelde zorgtoeslag en aantal ontvangers na maatregel

	Gemiddelde zorgtoeslag (p)	Aantal ontvangers (q)*	Uitgaven aan zorgtoeslag (p*q)
Voor inboeken maatregel	€ 738	6,36 miljoen	€ 4.692 miljoen**
Na inboeken maatregel	€ 688	5,95 miljoen	€ 4,092 miljoen
Begroting 2012	€ 698	5,94 miljoen	€ 4,149 miljoen
Voorjaarsnota 2012	€ 723	6,13 miljoen	€ 4,429 miljoen
Najaarsnota 2012	€ 746	6,13 miljoen	€ 4,575 miljoen
Financieel Jaarverslag Rijk 2012	€ 746	6,16 miljoen	€ 4,594 miljoen

* Het aantal ontvangers in deze tabel komt uit het ramingsmodel van het CPB. Dit aantal verschilt van het aantal ontvangers dat de Belastingdienst hanteert, omdat het CPB raamt op basis van een inkomenpanel.

** Aangezien de raming van het aantal ontvangers, die wij van het CPB gekregen hebben, betrekking heeft op de stand na de middellangetermijnverkenning (MLT) hebben wij hier het bedrag genomen uit de begroting VWS 2011 (VWS 2010) min de macromutatie MLT uit de Startnota (Financiën, 2010).

In tabel 10 is zien dat de gemiddeld ontvangen zorgtoeslag in 2012 niet is gedaald, zoals werd verwacht in het ramingsmodel na het inboeken van de bezuinigingsmaatregel. De gemiddelde ontvangen zorgtoeslag is zelfs licht gestegen. Daarnaast blijkt dat het aantal ontvangers van zorgtoeslag wel gedaald is, zoals was geraamd met de maatregel, maar minder dan verwacht. In plaats van de geraamde inkrimping van de doelgroep van 410.000 ontvangers, is de uiteindelijk doelgroep 200.000 ontvangers minder dan was geraamd voor de maatregel.

De tegenvaller in de uitgaven aan zorgtoeslag kan op basis van deze analyse worden verklaard uit zowel tegenvallende ontwikkelingen in de p als in de q. De tegenvallende ontwikkelingen in zowel de p als de q zijn het gevolg van dezelfde oorzaken als die wij hebben besproken in § 4.2.

5.3 Informatie in begroting en jaarverslag

5.3.1 Informatie in de begroting voor 2012

In de VWS-begroting voor 2012 (VWS, 2011) staat dat de maatregel 'Bevriezen doelgroep zorgtoeslag' tot gevolg heeft dat het aantal gebruikers (q) gelijk blijft. Hiermee wordt bedoeld: gelijk ten opzichte van 2011. Het gevolg van de maatregel voor het gemiddelde bedrag dat aan zorgtoeslag wordt uitgekeerd (p) is hierbij niet vermeld.

5.3.2 Informatie in het jaarverslag over 2012

Het VWS-jaarverslag over 2012 (VWS, 2013a) geeft geen inzicht in de ontwikkeling van het aantal gebruikers (q) noch in de ontwikkeling van het gemiddelde bedrag dat aan zorgtoeslag wordt uitgekeerd (p).

6 Wat zijn de gevolgen voor de maatschappij?

De maatregel heeft vooral gevolgen voor de beschikbare inkomens van burgers. Hiernaast is er een effect te verwachten voor de marginale druk. In § 6.1 gaan we in op het verwachte inkomenseffect en het verwachte effect op de marginale belastingdruk bij het doorvoeren van de maatregel. In § 6.2 bekijken we of deze verwachte effecten uiteindelijk daadwerkelijk zijn opgetreden. In § 6.3 bekijken we hoe de Tweede Kamer hierover is geïnformeerd in de begrotings- en verantwoordingsstukken van 2012.

6.1 Geraamde gevolgen voor de maatschappij

De zorgtoeslag waarborgt dat geen enkel huishouden een groter deel van zijn inkomen aan ziektekostenpremie hoeft te betalen dan wat aan de hand van de zorgverzekeringswet aanvaardbaar wordt geacht. De lasten die daarboven uitstijgen komen in aanmerking voor compensatie via de zorgtoeslag. Het aanvaardbare deel van het inkomen is in de wet vastgelegd in de eerder besproken norm- en afbouwpercentages (zie § 2.3 en 3.1). Deze percentages geven aan welk deel van het inkomen een huishouden dient te reserveren voor het betalen van de zorgpremie.
Wat onder "aanvaardbaar" wordt verstaan kan verschuiven in de tijd en is een uitkomst van politieke besluitvorming. Het verhogen van norm- en afbouwpercentages, als gevolg van de maatregel 'Bevriezen doelgroep zorgtoeslag' betekent dat huishoudens een groter deel van hun inkomen voor zorg moeten reserveren.

Een meer specifiek gevolg van de maatregel heeft betrekking op de inkomens van burgers. Door de maatregel daalt voor een deel van huishoudens het bedrag dat zij ontvangen aan zorgtoeslag en voor een ander deel vervalt het recht op zorgtoeslag volledig. Het beschikbaar inkomen van deze huishoudens daalt als gevolg hiervan. In het *Besluit percentages drempel- en toetsingsinkomen zorgtoeslag* (2011) waarmee de maatregel is doorgevoerd is aangegeven welke inkomenseffecten er worden verwacht van deze maatregel; zie tabel 11.

Tabel 11 Verwachte cumulatieve inkomenseffecten 'Bevriezen doelgroep zorgtoeslag' in 2015

Inkomenseffect	Minimum	Minimum-modaal	1* - 1,5* modaal	1,5* - 2* modaal	>2* modaal	Totaal
-1 t/m 0%	24%	26%	20%	53%	70%	29%
-2 t/m -1%	65%	60%	44%	42%	28%	53%
-3 t/m -2%	9%	13%	35%	5%	1%	17%
< -3%	2%	1%	0%	0%	0%	1%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%
% aantal huishoudens	10%	48%	27%	14%	2%	100%

Bron: *Besluit percentages drempel- en toetsingsinkomen zorgtoeslag* (2011)

Uit tabel 11 is af te lezen dat 1% van de huishoudens die zonder de maatregel in 2015 recht zouden hebben op zorgtoeslag er meer dan 3% op achteruit zal gaan als gevolg van de maatregel. Ook zien we dat 17% van de huishoudens er als gevolg van de maatregel tussen de 2% en 3% op achteruit gaat in besteedbaar inkomen. Voor de grote meerderheid van de huishoudens (82%) is het cumulatieve inkomenseffect in 2015 van de maatregel maximaal -2%. Verder is te zien dat de inkomensgroep tussen 1 keer en 1,5 keer modaal relatief vaker een inkomenseffect heeft van -3% tot -2%. In het *Besluit percentages drempel- en toetsingsinkomen zorgtoeslag* (2011) is aangegeven dat dit komt doordat in deze inkomenscategorie relatief veel paren zitten; het normpercentage voor paren stijgt meer dan voor alleenstaanden.

De maatregel heeft daarnaast nog gevolgen voor de marginale belastingdruk. Deze verslechtert volgens het *Besluit percentages drempel- en toetsingsinkomen zorgtoeslag* (2011) voor huishoudens boven het minimumloon, doordat ook het afbouwpercentage wordt verhoogd. Dit betekent dat zij door de maatregel bij een inkomensstijging een groter deel van de inkomensstijging kwijt zijn als gevolg van een lagere zorgtoeslag. De marginale belastingdruk stijgt door deze maatregel met 0,375 procentpunt per jaar in de periode 2012–2015 en komt dus 1,5 procentpunt hoger uit in 2015. De bijdrage aan de marginale druk van de afbouw van de zorgtoeslag stijgt van 5,03% in 2011 tot 6,65 procentpunt in 2015 (en op termijn, in 2040, tot 7,4 procentpunt).

6.2 Gerealiseerde gevolgen voor de maatschappij

De inkomenseffecten van maatregelen worden op individueel niveau over het algemeen niet gemonitord door het Rijk. Dit geldt ook voor de maatregel 'Bevriezen doelgroep zorgtoeslag'. De Algemene Rekenkamer heeft het CPB gevraagd een analyse te maken van de gerealiseerde inkomenseffecten van de maatregel 'Bevriezen doelgroep zorgtoeslag'.

Uit de analyse van het CPB (2014) blijkt dat het mediane inkomenseffect[17] van de maatregel in 2012 -0,25% was. De inkomens tot 175% van het wettelijk minimumloon zijn minder geraakt door de maatregel dan de inkomens tussen 175% en 350% van het wettelijk minimumloon. Volgens het CPB komt dit doordat alleenstaanden een relatief groot aandeel hebben in de inkomenscategorie tot 175% van het wettelijk minimumloon, en zij minder financieel nadeel (-0,25%) ondervinden van de maatregel dan paren (-0,5%). De hogere inkomens (boven 350% van het wettelijk minimumloon) worden in principe niet geraakt door de maatregel, omdat zij geen zorgtoeslag ontvangen.

Aangezien de ingeschatte inkomenseffecten voor 2015 gelden en de gerealiseerde inkomenseffecten voor 2012, kunnen wij geen vergelijking maken tussen de geraamde en gerealiseerde effecten van de maatregel.

In tabel 12 staan de inkomenseffecten op een rij.

[17] De inkomenseffecten zijn berekend onder de *ceteris paribus* veronderstelling, wat betekent dat geen rekening wordt gehouden met de gevolgen van aanpassingen in het gedrag en macro-economische terugkoppelingen. Wanneer mensen bijvoorbeeld hun gewerkte uren gaan aanpassen als gevolg van de maatregel, dan kunnen de inkomenseffecten anders uitvallen.

Tabel 12 Inkomenseffecten maatregel 'Bevriezen doelgroep zorgtoeslag'

	Mediaan mutatie nominaal besteedbaar inkomen in % (a)	Omvang in % totaal (b)
Inkomensniveau (c)		
< 175% wettelijk minimumloon	- 1/4	39
175-350% wettelijk minimumloon	- 1/2	38
350-500% wettelijk minimumloon	0	15
> 500% wettelijk minimumloon	0	8
Inkomensbron (d)		
Werkenden	- 1/4	61
Uitkeringsgerechtigden	- 1/4	7
Gepensioneerden	- 1/4	32
Huishoudtype		
Tweeverdieners	- 1/2	42
Alleenstaanden	- 1/4	46
Alleenverdieners	- 1/2	11
Gezinssamenstelling (e)		
Met kinderen	- 1/4	26
Zonder kinderen	- 1/4	42
Alle huishoudens	- 1/4	100

(a) Statistische koopkrachtmutaties exclusief incidentele inkomensmutaties
(b) Percentage van totaal aantal huishoudens in 2012
(c) Bruto inkomen uit arbeid of uitkering op huishoudniveau; bruto wettelijk minimumloon is in 2012 ongeveer € 18.810
(d) De indeling naar inkomensbron is op basis van de meest verdienende partner
(e) De indeling naar gezinssamenstelling is op basis van aanwezigheid van kinderen tot 18 jaar en is exclusief huishoudens van gepensioneerden

Bron: CPB (2014)

Ook het gerealiseerd effect op de marginale belastingdruk is niet gemonitord door het Rijk. Het is dus niet bekend welk effect de maatregel op de marginale belastingdruk heeft gehad.

6.3 Informatie in begroting en jaarverslag

6.3.1 Informatie in de begroting 2012

Over de gevolgen van de maatregel 'Bevriezen doelgroep zorgtoeslag' voor de maatschappij is in de VWS-begroting voor 2012 (VWS, 2011) aangegeven dat er inkomenseffecten optreden voor alle huishoudens, waarbij voor 82% van de huishoudens het effect geringer is dan 2%. Hierbij is niet aangegeven dat dit het verwachte inkomenseffect *voor 2015* is, zoals blijkt uit de AMvB. Voor 2012 zijn er geen verwachte inkomenseffecten gegeven. In de begroting is bovendien geen inzicht gegeven in de spreiding van de inkomenseffecten over verschillende inkomensgroepen.

6.3.2 Informatie in het jaarverslag 2012

In het jaarverslag van het Ministerie van VWS over 2012 (VWS, 2013a) staat niet vermeld of de verwachte inkomenseffecten zijn opgetreden.

7 Zorgtoeslag in aanvullend beleidspakket Begroting 2014

Op Prinsjesdag 2013 is een nieuwe bezuiniging op de zorgtoeslag aangekondigd. De begroting van het Ministerie van VWS voor 2014 (VWS, 2013b) vermeldt hierover dat voor 2014 en verder jaarlijks € 320 miljoen zal moeten worden bespaard op de uitgaven aan zorgtoeslag door een aanpassing in de berekeningssystematiek. Het voornemen is om de zorgtoeslag te baseren op de gemiddelde premie inclusief kortingen uit collectieve contracten, waardoor de standaardpremie lager wordt. Als de besparing op deze manier niet blijkt te kunnen worden gerealiseerd, zullen de normpercentages worden verhoogd.

In *Miljoenennota 2014* (Financiën, 2013b) heeft het kabinet verder aangegeven dat het van plan is om de huidige toeslagen te stroomlijnen en vereenvoudigen door de invoering van een *huishoudentoeslag* vanaf 2015. Deze huishoudentoeslag zal behalve de zorgtoeslag ook het kindgebonden budget, de huurtoeslag en een ouderencomponent omvatten. De integratie zal resulteren in één toeslag per huishouden met één afbouwpercentage. Het kabinet wil met de invoering van de huishoudentoeslag structureel € 1 miljard besparen op de uitgaven aan toeslagen (dus niet alleen op de zorgtoeslag).

Gebruikte afkortingen

AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
Awir	Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen
Btw	Belasting toegevoegde waarde
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CPB	Centraal Planbureau
EMU	Economische en Monetaire Unie
VenJ	(Ministerie van) Veiligheid en Justitie
VWS	(Ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wzt	Wet op de zorgtoeslag
Zvw	Zorgverzekeringswet

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2011). *Bezuinigingsmonitor 2011*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 758, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2013). *Aandachtspunten bij de begroting 2014 van de minister van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 750 IX, nr. 6. Den Haag: Sdu.

AZ (2012). *Verantwoordingsbrief 2012*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 633, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Besluit percentages drempel- en toetsingsinkomen zorgtoeslag (2010). Besluit van 9 september 2010, houdende wijziging van de percentages van het drempel- en toetsingsinkomen, benodigd voor de berekening van de zorgtoeslag. Stb. 2010, 714.

Besluit percentages drempel- en toetsingsinkomen zorgtoeslag (2011). Besluit van 6 december 2011 tot vaststelling van de percentages van het drempel- en het toetsingsinkomen voor de berekening van de zorgtoeslag. Stb 2011, 620.

Besluit percentages drempel- en toetsingsinkomen zorgtoeslag (2012). Besluit van 30 november 2012, houdende wijziging van het Besluit percentages drempel- en toetsingsinkomen zorgtoeslag in verband met gewijzigde percentages met ingang van het berekeningsjaar 2013. Stb. 2012, 627.

CPB (2012a). *Macro Economische Verkenning 2012*. Den Haag: Sdu.

CPB (2012b). *Centraal Economisch Plan 2012*. Den Haag: Sdu.

CPB (2013). *Macro Economische Verkenning 2012*. Den Haag: Sdu.

CPB (2014). *Inkomenseffecten aanpassing zorgtoeslag in 2012.*

Financiën (2010). *Nota over de toestand van 's Rijks Financiën; Brief minister met de Startnota en de begrotingsregels 2011-2015.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 500, nr. 29 herdruk. Den Haag: Sdu.

Financiën (2011). *18 miljard monitor*. Den Haag: Sdu.

Financiën (2012a). *30 miljard monitor*. Den Haag: Sdu.

Financiën (2012b). *Nota over de toestand van 's Rijks Financiën; Brief minister met de Startnota vertaling financiële afspraken uit het Regeerakkoord.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 410, nr. 18. Den Haag: Sdu.

Financiën (2013a). *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2012.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 605, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2013b). *Nota over de toestand van 's Rijks Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 750, nr. 1. Den Haag: Sdu.

VWS (2010). *Vaststelling van de begrotingsstaten van Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport* (XVI) *voor het jaar 2011*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 000 XVI, nr. 1. Den Haag: Sdu.

VWS (2011). *Vaststelling van de begrotingsstaten van Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport* (XVI) *voor het jaar 2012*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 500 XVI, nr. 1. Den Haag: Sdu.

VWS (2012a). *Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2012 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota).* Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 280 XVI, nr. 1. Den Haag: Sdu.

VWS (2012b). *Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2012 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota).* Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 480 XVI, nr. 1. Den Haag: Sdu.

VWS (2012c). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2013*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 400 XVI, nr. 1. Den Haag: Sdu.

VWS (2013a). *Jaarverslag en slotwet Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2012.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 605 XVI, nr. 16. Den Haag: Sdu.

VWS (2013b). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2014.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 750 XVI, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Wijziging van de Wet op de zorgtoeslag, in verband met de introductie van een vermogenstoets (z.j.). Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 024, nr. 2. Den Haag: Sdu.